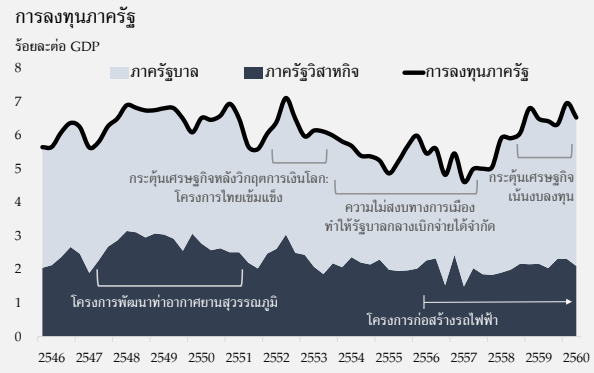
ผลของการลงทุนภาครัฐต่อการลงทุนภาคเอกชน

นับตั้งแต่วิกฤตการเงินโลกปี 2551 เศรษฐกิจไทยได้รับผลกระทบจากการหดตัวของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมหลัก โดยเฉพาะต่อการส่งออกและเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ภาคเอกชนไทยชะลอการลงทุน **ภาครัฐจึงต้องเข้ามามีบทบาทช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้น และเร่งผลักดันโครงการลงทุนขนาดใหญ่เพื่อช่วยเร่งให้เกิดการลงทุนภาคเอกชนตามมา** ทั้งนี้ แม้การลงทุนภาคเอกชนจะขึ้นกับหลายปัจจัย ไม่ว่าจะเป็นสภาพเศรษฐกิจ การแข่งขันทางธุรกิจ หรือต้นทุนในการดำเนินธุรกิจ **แต่หลายงานศึกษาชี้ว่า การลงทุนภาครัฐโดยเฉพาะการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่[8/] เป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ช่วยกระตุ้นให้เกิดการลงทุนภาคเอกชนเพิ่มขึ้น (crowding-in effects)** ได้ทั้งในทางตรงและทางอ้อมผ่าน (1) การสร้างอุปสงค์ต่อสินค้าและบริการ (2) การลดต้นทุนในการดำเนินธุรกิจและเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของประเทศด้วยการพัฒนาโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานด้านต่าง ๆ (3) การสร้างโอกาสทางธุรกิจ เช่น การพัฒนาโครงข่ายคมนาคมที่เอื้อให้เกิดการกระจายตัวของเมือง (urbanization) และ (4) การเพิ่มความเชื่อมั่นให้กับภาคเอกชนและการสร้างบรรยากาศการลงทุนที่ดี

การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ของภาครัฐช่วยกระตุ้นการลงทุนภาคเอกชนได้

ในอดีตที่ผ่านมา ภาครัฐของไทยได้ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่หลายโครงการ อาทิ โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard) โครงการพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ โครงการรถไฟฟ้าในแผนแม่บทระยะที่ 1 โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง (motorway) (ภาพที่ 1) ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ข้อมูลในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาด้วยแบบจำลองทางเศรษฐมิติ[9/] (ภาพที่ 2 และ 3) พบว่า **การที่ภาครัฐลงทุนเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 จะส่งผลกระตุ้นให้การลงทุนภาคเอกชนเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 0.12-0.13 และมีผลบวกต่อเนื่องในช่วง 8 ไตรมาส[10/]** ทั้งนี้ การลงทุนภาคเอกชนจะเพิ่มมากขึ้นเพียงใดขึ้นอยู่กับลักษณะของโครงการลงทุนภาครัฐ โดยการลงทุนในงานก่อสร้างจะมีผลบวกมากกว่าการลงทุนในเครื่องมือเครื่องจักร นอกจากนี้ การลงทุนภาครัฐที่เพิ่มขึ้นยังมีผลบวกต่อการผลิตภาคอุตสาหกรรม การจ้างงาน ความเชื่อมั่นภาคเอกชน ตลอดจนการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยรวมด้วย[11/]

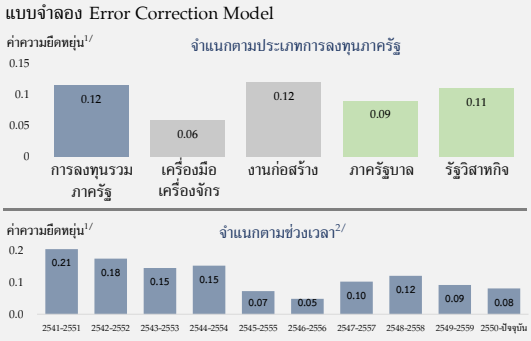
ภาพที่ 1 การลงทุนภาครัฐในช่วงปี 2546 - 2560



หมายเหตุ: ข้อมูลการลงทุนภาครัฐคำนวณตามระบบ System of National Accounts (SNA) โดยขจัดผลของปัจจัยด้านราคาและปัจจัยด้านฤดูกาลแล้ว

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คำนวณโดยธนาคารแห่งประเทศไทย

ภาพที่ 2 การลงทุนภาครัฐมีผลบวกต่อการลงทุนภาคเอกชนแตกต่างกันไปตามประเภทการลงทุนและช่วงเวลา



หมายเหตุ: 1/ ค่าความยืดหยุ่น (elasticity) คำนวณจากอัตราการเปลี่ยนแปลงของการลงทุนภาคเอกชนต่ออัตราการเปลี่ยนแปลงของการลงทุนภาครัฐ โดยให้การลงทุนภาครัฐในแบบจำลองเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ในเวลา 1 ปี (*elasticity*= $\frac{\%\Delta\ Private\ Investment}{\%\Delta\ Public\ Investment}$)

2/ คำนวณด้วยวิธี rolling window period ตามการแบ่งช่วงเวลาที่กำหนด

8/ IMF (2014), "Is it time for an infrastructure push? The macroeconomic effects of public investment", World Economic Outlook, October, chapter 3.

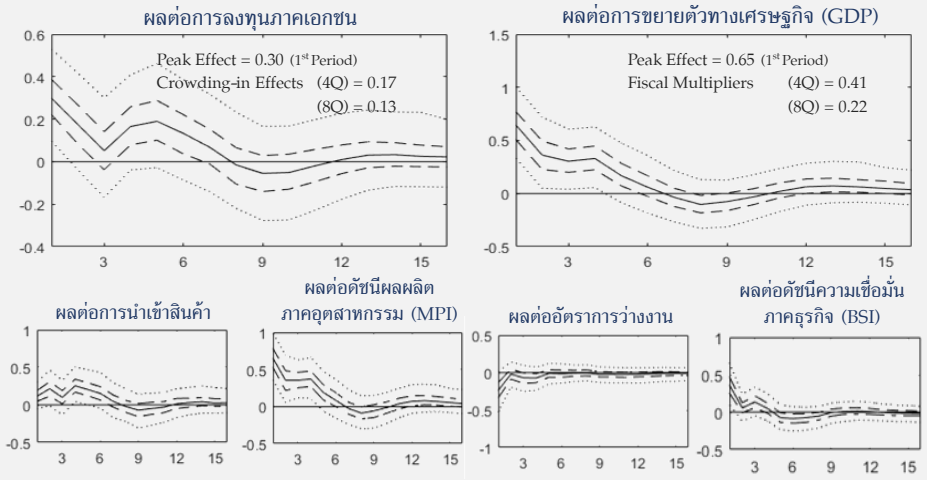
9/ แบบจำลอง Error Correction Model และแบบจำลอง Factor-Augmented Vector Autoregression (FAVAR)

10/ ผลบวกต่อการลงทุนภาคเอกชนจากแบบจำลอง FAVAR มีนัยสำคัญทางสถิติในช่วง 8 ไตรมาสแรกหลังจากที่มีการลงทุนภาครัฐ ทั้งนี้ ผลบวกอาจมีค่าต่ำกว่านี้ได้ เนื่องจากแบบจำลองที่ใช้มีลักษณะ partial equilibrium ซึ่งยังไม่ได้คำนึงถึงผลจากการลงทุนภาครัฐต่อปัจจัยทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่อาจย้อนกลับมากระทบการลงทุนภาคเอกชนได้ อาทิ การเพิ่มขึ้นของราคาวัสดุก่อสร้างการนำเข้าวัตถุดิบ

11/ สะท้อนจากการตอบสนอง (impulse response) ในแบบจำลอง FAVAR ของดัชนีผลผลิตภาคอุตสาหกรรม (MPI) ดัชนีความเชื่อมั่นภาคธุรกิจ (BSI) อัตราการว่างงาน และการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (GDP)

ภาพที่ 3 การลงทุนภาครัฐมีผลบวกต่อเนื่องต่อการลงทุนภาคเอกชนในช่วง 8 ไตรมาส รวมทั้งมีผลบวกต่อตัวแปรอื่น ๆ ในระบบเศรษฐกิจ

แบบจำลอง Factor-augmented Vector Autoregression (FAVAR)



หมายเหตุ: ผลจากการเปลี่ยนแปลงการลงทุนภาครัฐ 1 หน่วย ต่อตัวแปรต่าง ๆ ในแบบจำลอง โดยเส้นประแสดงช่วงความเชื่อมั่น (confidence interval) ที่ 68% และ 90% ตามลำดับ

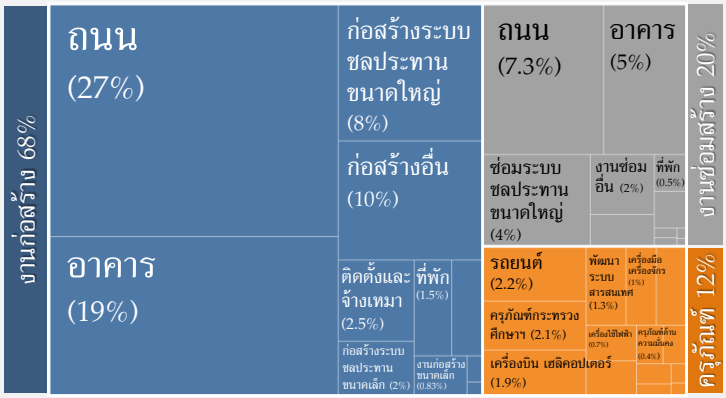
หลังวิกฤตการเงินโลกปี 2551 ผลบวกของการลงทุนภาครัฐต่อการลงทุนภาคเอกชนในประเทศไทยลดลงจากในอดีต ส่วนหนึ่งเพราะภาครัฐจำเป็นต้องเน้นลงทุนในโครงการขนาดกลางและเล็กที่เบิกจ่ายได้เร็วเพื่อช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจ

หลังวิกฤตการเงินโลกปี 2551 ผลบวกของการลงทุนภาครัฐต่อการลงทุนภาคเอกชนในประเทศไทยลดลงกว่าเท่าตัว จากการศึกษาพบว่าในช่วงปี 2550 ถึงปัจจุบัน การลงทุนภาครัฐที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 1 มีผลกระตุ้นให้การลงทุนภาคเอกชนเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 0.08 ซึ่งต่ำกว่าช่วงก่อนหน้าในปี 2541-2551 ที่เฉลี่ยร้อยละ 0.21 (ภาพที่ 2) สะท้อนว่า **แรงกระตุ้นจากการลงทุนภาครัฐที่ส่งผ่านไปยังการลงทุนภาคเอกชนไม่ได้มากเท่าเดิม** แม้ว่าผลดังกล่าวจะปรับสูงขึ้นในบางช่วงเวลาที่มีการลงทุนโครงการขนาดใหญ่ อาทิ การพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิช่วงปี 2547-2550 และการก่อสร้างรถไฟฟ้าช่วงปี 2556-2558

สาเหตุสำคัญที่ทำให้ผลบวกต่อการลงทุนภาคเอกชนลดลงจากอดีต ประกอบด้วย (1) ภาครัฐจำเป็นต้องช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้น จึงเร่งลงทุนในโครงการขนาดกลางและเล็กเพื่อให้เม็ดเงินลงสู่ระบบเศรษฐกิจได้เร็ว อาทิ โครงการตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง โครงการเงินกู้เพื่อพัฒนาระบบบริหารจัดการน้ำและขนส่งทางถนนปี 2558 **(2) โครงการลงทุนขนาดใหญ่หลายโครงการที่จะช่วยกระตุ้นการลงทุนภาคเอกชนได้ยังอยู่ในช่วงเริ่มต้น** โดยเฉพาะโครงการตามแผนปฏิบัติการคมนาคมขนส่งระยะเร่งด่วนปี 2558-2560 (Action Plan) และ **(3) งบลงทุนของรัฐบาลเกือบร้อยละ 40 ในช่วงปี 2557-2560 เป็นการปรับปรุงโครงการลงทุนที่มีอยู่เดิม การซื้อครุภัณฑ์หรืออุปกรณ์ และการลงทุนในโครงการขนาดเล็ก ซึ่งมีแรงกระตุ้นส่งผ่านไปยังการลงทุนภาคเอกชนได้น้อยกว่าโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ของภาครัฐ** (ภาพที่ 4)

ภาพที่ 4 งบลงทุนของรัฐบาลเกือบร้อยละ 40 ถูกใช้ในงานซ่อมสร้าง การซื้อครุภัณฑ์และการลงทุนในโครงการขนาดเล็ก จึงอาจช่วยกระตุ้นการลงทุนภาคเอกชนได้จำกัด

โครงสร้างงบลงทุน ปีงบประมาณ 2557-2560 ไม่รวมเงินอุดหนุนและรายจ่ายงบกลาง



หมายเหตุ: วิเคราะห์จากกรอบวงเงินงบประมาณระบบ GFMIS รายโครงการ

ที่มา: กรมบัญชีกลางและสำนักงบประมาณ คำนวณโดยธนาคารแห่งประเทศไทย

อย่างไรก็ดี ผลการศึกษาข้างต้นนี้เป็นการวิเคราะห์ผลโดยเฉลี่ยของการลงทุนภาครัฐต่อการลงทุนภาคเอกชนในช่วงที่ผ่านมาของไทย แต่การวัด crowding-in effects ในเชิงลึกอาจจำเป็นต้องวิเคราะห์รายโครงการที่สำคัญ ซึ่งมีลักษณะเชื่อมโยงกับการลงทุนของธุรกิจหลากหลายรูปแบบในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งอาจทำให้บางโครงการมี crowding-in effects ที่สูงกว่าค่าเฉลี่ย นอกจากนี้ แผนการลงทุนของภาครัฐที่กำลังเกิดขึ้นในอนาคตมีลักษณะโครงการและบริบททางเศรษฐกิจที่แตกต่างจากในอดีต โดยเฉพาะการยกระดับโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่หลายด้านที่สอดรับกัน อาทิ ระบบคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภค โดยเฉพาะในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ดังนั้น crowding-in effects ของการลงทุนภาครัฐในอนาคตจึงน่าจะมีขนาดใหญ่กว่าผลการศึกษาข้างต้น

ภาคเอกชนให้ความสำคัญกับปัจจัยเชิงสถาบัน (institutional factors) โดยเฉพาะความชัดเจนและความต่อเนื่องของนโยบายภาครัฐในการตัดสินใจลงทุน

การสำรวจความเห็นผู้ประกอบการโดยธนาคารแห่งประเทศไทยในช่วงปี 2555-2560 พบว่า**ปัจจัยเชิงสถาบัน (institutional factors) เช่น ความชัดเจนและความต่อเนื่องของนโยบายภาครัฐ มีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อความเชื่อมั่นของภาคเอกชน** ทั้งนี้ ภาคเอกชนต้องการให้รัฐบาลให้ความสำคัญการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทั้ง physical infrastructure เช่น ระบบคมนาคมขนส่ง และ soft infrastructure เช่น การพัฒนาทุนมนุษย์เพื่อสร้างทักษะแรงงานที่สอดคล้องกับโลกในยุคปัจจุบัน หรือการมุ่งเน้นพัฒนานวัตกรรมและการวิจัยให้มากขึ้น เพราะนอกจากจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นและสภาพแวดล้อมให้ภาคเอกชนตัดสินใจลงทุนแล้ว ยังจะช่วยเพิ่มศักยภาพการผลิตให้กับเศรษฐกิจไทยในระยะยาวอีกด้วย

ในการที่จะสนับสนุนให้การลงทุนภาครัฐช่วยกระตุ้นการลงทุนภาคเอกชนให้กลับมาขยายตัวได้ต่อเนื่องในระยะต่อไป ภาครัฐควร **(1) มุ่งเน้นการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการลงทุนภาคเอกชนในระยะยาว** โดยวางแผนการพัฒนาให้ระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านต่าง ๆ มีความสอดคล้องกัน **(2) สร้างความชัดเจนและความมั่นใจด้านนโยบาย และผลักดันให้เกิดการลงทุนต่อเนื่องตามแผน** โดยเฉพาะโครงการตามแผนปฏิบัติการด้านคมนาคมขนส่งระยะเร่งด่วน (Action Plan) เนื่องจากเป็นนโยบายภาครัฐที่ภาคเอกชนให้ความสำคัญและมีลักษณะเป็นการลงทุนในงานก่อสร้างที่มีผลบวกมากต่อการลงทุนภาคเอกชน และ **(3) ให้ความสำคัญกับการลงทุนด้าน physical infrastructure และด้าน soft infrastructure ควบคู่กัน** โดยเฉพาะการพัฒนาทุนมนุษย์และนวัตกรรม หากประเทศไทยสามารถบรรลุเป้าหมายที่กล่าวมาข้างต้น การลงทุนภาครัฐจะสามารถสร้างความเชื่อมั่นให้ภาคเอกชนตัดสินใจลงทุนเพิ่มขึ้นได้ ซึ่งจะช่วยให้เศรษฐกิจไทยเติบโตอย่างยั่งยืนได้ในระยะยาว